

POLLAK Catherine (2009), « L'impossible approche positive des risques sociaux ? », in BARNAY T. & LEGENDRE F. (dir.), *Emploi et politiques sociales : Défis et avenir de la protection sociale*, Tome 1, L'Harmattan, pp. 257-270.

L'impossible approche positive des risques sociaux ?

Catherine Pollak, Centre d'économie de la Sorbonne, CEE

Résumé : Après avoir rappelé les principaux enjeux sémantiques, idéologiques et méthodologiques du recours à la notion de risque social, nous soutenons qu'une approche positive du risque social, même limitée du fait de la reconnaissance du risque comme construction sociale, est possible et nécessaire.

1. INTRODUCTION

Cet article se propose de revenir sur la notion de risque social en économie, et vise à mettre en perspective les débats existant autour de cette notion et leurs conséquences. Ce retour se justifie selon nous pour les raisons suivantes. L'absence de définition consensuelle du risque social en économie, qui soit basée sur des critères objectifs, pose des difficultés méthodologiques. Alors que de nombreux travaux se penchent sur la prise en charge souhaitable de « nouveaux risques sociaux », la question de leur identification, à travers des critères communs, n'est pas résolue. Mais il ne s'agit pas simplement d'un problème technique. Le recours au risque a de nombreuses implications en termes de controverses idéologiques et de prescriptions politiques. L'enjeu sémantique autour de la notion de risque est d'actualité, comme l'illustre le débat actuel sur la « gestion des risques sociaux ». Nous défendons ici l'idée qu'une approche positive du risque social, même limitée, est néanmoins possible et nécessaire.

2. ACTUALITES DE LA NOTION DE RISQUE SOCIAL

Le recours au terme de « risques sociaux » pour caractériser l'organisation de la protection sociale est aujourd'hui incontournable. Dans sa genèse de l'Etat Providence, François EWALD (1986) a montré que cette notion est à l'origine de la construction de l'Etat Providence en France et a largement contribué à légitimer son action. Le droit de la sécurité sociale y fait explicitement référence pour définir son objet et les définit comme les « risques de toute nature susceptibles de réduire ou de supprimer la capacité de gain [des travailleurs et de leur famille] » (Art. L.111-1). Traditionnellement, ces situations prises en charge par la sécurité sociale sont regroupés en cinq domaines : la maladie, la

vieillesse, la famille, le chômage, et la pauvreté et l'exclusion. On a vu se développer depuis une dizaine d'années des travaux posant la question de l'adaptation de l'architecture de l'Etat Providence aux nouveaux besoins des individus. Nous proposons un retour sur cette littérature des « nouveaux risques sociaux », afin de mettre en lumière les enjeux du recours à cette notion.

2.1. Les risques sociaux au cœur des débats sur la réforme de l'Etat social

2.1.1. Adapter l'Etat social aux « nouveaux risques sociaux »

La référence à la notion de « nouveaux risques sociaux » est devenue courante dans de nombreux travaux européens portant sur l'état actuel des *Welfare States* (par exemple ESPING-ANDERSEN *et al.*, 2001, TAYLOR-GOOBY, 2004) Il s'agit à travers l'utilisation de ce terme de pointer l'inadaptation de la protection sociale face à l'émergence de situations nouvelles et d'insister sur la nécessité de réformer ces Etats Providence. En témoigne la définition souvent reprise que donne BONOLI (2006) : « les nouveaux risques sociaux sont perçus comme les situations dans lesquelles les individus perçoivent des pertes de bien-être et qui résultent des transformations socio-économiques qui ont accompagné l'émergence des sociétés post-industrielles » (notre traduction). Dans un premier pan de cette littérature, le terme est utilisé pour mettre en avant l'existence de nouveaux besoins insuffisamment ou non pris en charge par la protection sociale, ces risques étant considérés comme nouveaux par leur ampleur (ex : chômage de longue durée, pauvreté, problèmes liés à l'immigration, monoparentalité) ou par leur nature (ex : SIDA) (PALIER, 2002). Il permet de répondre aux arguments financiers en rappelant le rôle politique, économique et social de la protection sociale. L'idée est que la crise de l'Etat Providence n'est pas qu'une crise de financement mais aussi une « crise de couverture ». Elle résulte d'une protection insuffisante de nouvelles situations ou d'un agencement inadapté de la prise en charge qui a pu conduire à son tour à un accroissement des inégalités (PALIER, 2002, FERRERA et RHODES, 2000). Ainsi, l'acception de la notion de « nouveaux risques sociaux » peut être très vaste. On peut citer parmi les risques les plus souvent évoqués, et sans soucis d'exhaustivité, le risque de *care* et de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, le risque de pauvreté et de précarité des familles monoparentales et des enfants, le risque de chômage de longue durée, le risque de pauvreté laborieuse, le risque d'insuffisance ou d'obsolescence des compétences, le risque d'éviction précoce, de baisse des capacités de gain, et de marginalisation du marché du travail, le risque de déclassement, etc. L'hétérogénéité des risques identifiés par les travaux comme « nouveaux risques sociaux », se retrouve dans les grilles de classification de ces risques. Soit elles étendent la classification traditionnelle des risques par domaines, soit elles privilégient une approche basée sur la temporalité des risques et leurs

cumuls sur le cycle de vie (par exemple en adoptant une lecture en termes de *Life Course*). Cette littérature met l'accent sur le fait que ces risques affectent des groupes qui étaient autrefois plus préservés ou moins nombreux (les familles monoparentales, les personnes âgées dépendantes, les jeunes, les migrants, les personnes exclues de droit commun de la protection sociale). Mais ici encore, les avis divergent sur la caractérisation des populations les plus touchées. Ces divergences émanent de la difficulté de comparer les conséquences des risques pour l'ensemble des groupes sociaux. Ceci soulève donc aussi une question de quantification des risques, qui constitue l'étape préalable nécessaire à la hiérarchisation des risques.

2.1.2. Promouvoir la « gestion des risques sociaux »

Un second pan de la littérature mobilise le recours aux nouveaux risques sociaux pour plaider pour une refondation du système de prise en charge selon l'idée de « *Social Risk Management* ». Il s'agit de proposer un système de protection sociale qui repose sur la combinaison de différentes stratégies de gestion du risque (prévention, atténuation, réaction), et qui assure une sécurité économique aux individus tout en encourageant la « prise de risque ». Il en existe deux versions principales. La plus connue est celle de la Banque Mondiale (HOLZMANN et JORGENSEN, 2000), dont l'approche de la protection sociale est universalisante et gestionnaire. Elle préconise une vision large des mécanismes de gestion du risque agissant en amont et en aval, en insistant sur l'importance de la prévention du risque. La gestion du risque repose trois institutions protectrices, à savoir le marché, la famille, et les autorités publiques. Le risque social est perçu comme celui de ne plus pouvoir se reposer sur les deux premières, ce qui conduit à préconiser une intervention de l'Etat en dernier ressort. Le cœur de la stratégie est de combiner un filet de sécurité *a minima*, permettant d'assurer la satisfaction des besoins primaires, à des incitations à la prise de risque pour accroître le revenu des individus, y compris pour les personnes à bas revenus. Une version alternative de gestion des risques sociaux, inspirée des marchés transitionnels, a été proposée par Günther SCHMID (2006). Elle reprend le principe de combinaison de différentes stratégies de gestion des risques en considérant ce concept comme « une opportunité morale pour reconsidérer l'équilibre entre la solidarité et la responsabilité individuelle ». Mais elle se distingue de la première vision en particulier sur la place accordée à la prise en charge collective (l'intervention collective et les partenaires sociaux doivent y occuper une place centrale), le champ d'intervention (les mesures redistributives et de lutte contre l'exclusion sociale font partie intégrante de la gestion des risques sociaux), et les supports pour encourager la prise de risque (SCHMID préconise la création de droits individualisables adaptés aux nouvelles formes de carrières).

2.2. Un enjeu sémantique cristallisé autour de la notion de risque

2.2.1. Le risque comme outil de légitimation du libéralisme ?

L'omniprésence de la notion de risque que l'on peut retrouver dans ces travaux ne peut être dissociée d'une évolution scientifique plus globale ayant fait du risque un objet de réflexion majeur des sociétés postmodernes. L'analyse de la gestion du risque (au sens large, risques sociaux compris) y est centrale. Dans la tradition foucauldienne, le risque est au cœur de la réflexion sur l'exercice du pouvoir dans les sociétés modernes et les dispositifs de sécurité sont l'instrument essentiel de la « gouvernementalité » (FOUCAULT, 1977). Dans cette analyse, le risque est compris comme une construction sociale, et non comme un changement objectif du danger. Ce sont les techniques de gestion du risque qui le créent et non l'inverse (TAYLOR-GOOBY et ZINN, 2006). Pour FOUCAULT, le modèle de choix rationnel est perçu comme un programme sociétal normatif lié à l'émergence de styles de gouvernementalité néolibéraux, et l'Etat Providence est un des éléments des nouvelles techniques créées pour gérer la population et accroître la sécurité. S'inscrivant dans cette tradition, EWALD retrace en 1986 la genèse de la société assurantielle dans une perspective juridique et historique, en considérant l'assurance comme l'indicateur central de la transition vers la modernité. La même année, Ulrich BECK étudie le passage à une société du risque sous l'angle socioculturel, et l'identifie comme un processus de modernisation réflexive. La société du risque y est caractérisée par l'accroissement des incertitudes et la prolifération des risques, qu'il faut gérer à défaut de pouvoir les éliminer. Les travaux de GIDDENS s'inscrivent dans cette seconde tradition de « société du risque ». Selon lui, les risques ont changé de nature, et le développement des risques manufacturés (ou internes), résultant de l'intervention humaine sur la nature, impose de nouvelles formes de gestion. La crise de l'Etat Providence y est perçue comme une crise de la gestion du risque social, qui était construite pour assurer des risques externes (imputables à la nature) et ne s'est pas adaptée aux risques manufacturés.

Cette conceptualisation de la « société du risque » a eu un retentissement académique et politique important en inspirant notamment la « troisième voie » de Tony BLAIR. Cependant, elle suscite des réserves à plusieurs égards. En premier lieu, la référence à la société du risque est accusée pour les dérives anxiogènes qu'elle provoque. En se focalisant sur les risques perçus comme les plus menaçants, les scientifiques de tous bords alimentent un sentiment d'insécurité permanent. Or il existe un décalage important entre les risques faisant l'objet d'une attention politique et académique intense (Tchernobyl, ESB, etc.) et leur impact effectif. Pour CASTEL, dans les sociétés modernes le sentiment d'insécurité accompagne une recherche constante de sécurités nouvelles. Ainsi se crée un cercle vicieux de recherche de sécurité :

« l'insécurité, en somme, c'est dans une large mesure l'envers de la médaille d'une société de sécurité » (2003). La volonté de gérer tous les risques imaginables est par conséquent infinie et constitue une nouvelle forme de paternalisme (TAYLOR-GOOBY et ZINN, 2006), ce qui n'est pas sans rappeler la demande infinie de FOUCAULT. En second lieu, les approches de BECK et GIDDENS sont critiquées au regard de l'importance qu'elles accordent à la répartition des risques dans la structuration sociale. En effet, les principales inégalités seraient dans nos sociétés des inégalités face au risque, et non plus des inégalités liées à la classe sociale. La prise en compte insuffisante des structures traditionnelles est vivement critiquée sur le terrain empirique (TAYLOR-GOOBY et ZINN, 2006) et normatif. Ce qui nous amène à un troisième point de critique central. Le glissement sémantique de la notion de risque, associé à une conception nouvelle des inégalités, consiste aussi en un glissement des responsabilités collectives aux responsabilités individuelles. CASTEL (2003) décrit comment la rhétorique de l'hyper individualisation, combinée à l'explosion des nouveaux risques inéluctables, conduit à occulter la spécificité des problèmes et la recherche des responsabilités. Les stratégies de réaction face au risque se concentrent dès lors sur l'individu porteur de risques. Dans ce cadre, la maîtrise des risques n'est plus une entreprise collective, et l'on ne s'interroge plus tant sur la dimension sociale des nouveaux facteurs d'incertitude. Le recours à ces thèses pour promouvoir les mécanismes d'assurance privée se comprend d'autant mieux que le principe de responsabilisation peut reposer à la fois sur des considérations idéologiques (modèle libéral) et pragmatiques (aveu d'impuissance de l'Etat) (PERETTI WATEL, 2000). Le transfert du risque et de la responsabilité vers les individus peut dès lors être perçu comme un outil de légitimation du libéralisme et justifier de mécanismes d'assurance privée (par ex. KESSLER, 1999), et comme un outil de domination en accroissant la préoccupation des individus pour le risque (FOUCAULT, 1977, TAYLOR-GOOBY et ZINN, 2006). Dès lors, on comprend comment les débats autour de la réforme de la protection sociale qui se sont focalisés sur la notion de « nouveaux risques sociaux », reflètent des confrontations plus anciennes et plus vastes. En effet, l'enjeu autour de la notion de risque a une dimension sémantique. L'émergence de la « société du risque » de notre ère contemporaine peut d'ailleurs être considérée avant tout comme un phénomène linguistique (PRADIER, 2006). Ses implications idéologiques expliquent la vivacité et la variété des positions défendues sur la place à lui accorder, allant de l'exaltation au rejet complet du registre du risque.

2.2.2. L'insuffisance de la notion de risque pour penser l'Etat social

La centralité du recours aux risques sociaux suscite un autre type de réserves, portant sur la place qui lui est accordée pour penser l'Etat social dans sa spécificité et dans sa globalité. Concernant le premier aspect, le recours au

risque ne permet pas de rendre compte de la spécificité de l'intervention de l'Etat social (ou Etat Providence). En effet, le caractère probabilisable du risque (qui le distingue par exemple du danger) renvoie au paradigme assurantiel de la protection sociale, qui certes légitime largement l'action de l'Etat, mais qui ne rend pas compte de la spécificité des objectifs et des techniques du système de protection sociale (redistribution *vs* neutralité actuarielle, assistance et services gratuits *vs* assurance et compensation, assurance *vs* prévoyance et réallocation des revenus sur le cycle de vie, etc.) (BLANCHET, 1996, RAMAUX, 2007). Des propositions telles que l'allocation universelle attestent de la possibilité de penser un système de protection sociale sans référence au risque. Le second aspect concerne l'insuffisance du risque social pour penser l'Etat social dans sa globalité. Son action ne se limite pas à la stricte compensation des conséquences néfastes des risques sociaux, mais recouvre des objectifs d'amélioration qualitative visant à garantir un certain bien-être social, voire un mieux-être social (RAMAUX, 2007). Pour certains, les connotations négatives associées au terme de risque (compris comme un mal ou un accident) rendent son utilisation obsolète à une époque où les droits couvrent des situations qui ne sont plus tant synonymes de détresse pour les travailleurs (CONCIALDI, 1999). De même, l'action de l'Etat social dépasse la couverture des risques sociaux. La sécurité sociale a bien pour fonction la couverture des risques, par des mécanismes d'indemnisation et de réparation. En revanche, la prévention de ceux-ci relève traditionnellement d'autres types de politiques sociales (politique de l'emploi, de santé publique, d'éducation, etc.) qui lui sont étroitement liés. Le champ des risques sociaux est en tout état de cause bien plus restreint que celui des droits sociaux qui incluent par exemple les droits du travail, le droit de grève, voire les droits de la femme (HERRERA, 2009).

3. POUR UNE APPROCHE POSITIVE DU RISQUE SOCIAL

Malgré ces critiques, la référence au risque n'a pas été réellement concurrencée par d'autres notions dans le champ des travaux portant sur la construction et la réforme de la protection sociale (on pourrait lui opposer celles de besoin, de bien-être, de droits, ou encore de sécurité). La lecture en termes de risques sociaux présente des atouts forts qui peuvent expliquer cette pérennité : à l'origine de la construction du droit social et au cœur des mécanismes assurantiers, elle permet de légitimer l'intervention collective; englobante et évolutive, elle permet de penser la réforme; enfin, évoquant à la fois les situations de détresse perçues comme socialement inacceptables et la prise de risque constructive, et ne préjugant pas de la couverture nécessaire, elle est compatible avec des conceptions très différentes de la prise en charge. Cependant, le recours à cette notion n'est pas entièrement satisfaisant. La définition tautologique habituelle, consistant à appeler risques sociaux les risques effectivement couverts par la protection sociale, atteint ses limites

lorsqu'il s'agit de reconnaître des « nouveaux risques sociaux ». Le défaut d'affichage de critères de définition objectifs, pose donc un problème technique, mais engendre aussi de vifs débats normatifs. Ceci nous invite à poser la question de la nécessité et de la possibilité de développer une approche positive du risque social.

3.1. Faut-il objectiver la notion de risque social ?

3.1.1. Le risque social est une construction sociale

La notion de risque social est une notion d'abord juridique qui a permis de distinguer le dommage fautif du dommage social en termes de responsabilités. Dans *L'Etat Providence*, EWALD (1986) date la naissance de la notion de risque social en France à la loi du 9 avril 1898 qui établit la notion de risque professionnel pour les accidents du travail. Son analyse met l'accent sur le fait que la mutation fondamentale est juridique, car la reconnaissance des accidents du travail traduit une révolution dans la conception de la responsabilité. Elle enterre le principe de réparation basé sur la reconnaissance de la faute et de la responsabilité individuelle, au profit d'une responsabilité globale et « sociale ». La réparation du dommage n'incombe plus à une personne physique ou morale reconnue comme fautive. Ce passage de la faute à l'accident et au risque est révélateur de profonds changements sociaux et juridiques, qui se situent à l'origine de l'assurance sociale. Les risques sociaux sont aujourd'hui compris par les juristes comme « les événements aléatoires qui affectent la vie économique des individus en suscitant une diminution de leurs revenus ou en accroissant leurs dépenses, et qui constituent un désordre social auquel il convient de répondre » (KESSLER, 2000). Le Code de la sécurité sociale énumère les différents risques reconnus et couverts par des droits sociaux. Le risque social est donc celui qui a fait l'objet d'une intervention des pouvoirs publics et qui a été caractérisé comme tel. Ainsi, « par une tautologie nécessaire, est « risque social » ce qui est couvert par la sécurité sociale » (EWALD, 1986). Ouverte et évolutive, cette conception permet d'y inclure de nouvelles garanties en fonction des nouveaux domaines d'intervention qui se créent au cours du temps (par exemple la naissance de l'assurance chômage en 1958 en France). En effet, « avec cette caractéristique que rien n'étant en soi un risque, tout peut en être un » (EWALD, 1986).

Dans la perspective sociohistorique, le risque social est conçu clairement comme une construction sociale indissociable du passage à l'assurance sociale (voir par exemple ROSANVALLON, 1995). De façon générale, la conception sociologique du risque se focalise sur sa représentation et ses systèmes de gestion. Comme le note PERETTI-WATEL (2000), l'efficacité de la notion de risque tient au fait qu'elle ne désigne pas une catégorie d'événements particuliers, mais une façon de se représenter les événements, de les objectiver,

étendue sans cesse à de nouveaux objets. Le développement des études psychologiques, psycho-sociologiques et sociologiques a permis d'améliorer la compréhension des facteurs de perception des risques par les individus (facteurs culturels, institutionnels, technologiques, émotionnels...) (PERETTI-WATEL, 2000, TAYLOR-GOODY et ZINN, 2006). Ces facteurs évoluent avec le temps et le contexte. De même, l'avancée des techniques est fondamentale pour que des dangers puissent être perçus comme des risques. En effet, c'est le caractère assurable du risque qui en est l'élément essentiel. Il permet de distinguer les événements qui sont du domaine du risque de ceux qui sont du domaine du danger, du péril ou de la menace (voir CASTEL, 2003, PERETTI-WATEL, 2000).

Ces préoccupations sont complémentaires à l'analyse économique, qui propose une définition du risque finalement similaire. En effet, l'étude du risque en économie se concentre également sur l'analyse du comportement des agents face au risque (notamment en termes de préférences et d'aversion pour le risque) et sur les techniques de gestion du risque. L'évolution des mathématiques et des probabilités est indissociable de celle de l'économie du risque, et ces disciplines ont été les premières à tenter de comprendre le risque en dehors de toute connotation normative. L'étude des jeux de hasard, les techniques de calcul actuariel, et les statistiques de la décision ont été mises au service de l'étude de la rationalité. Le risque désigne les événements dont on peut appréhender l'occurrence à l'aide d'une loi de probabilités. Il est entendu de manière générale comme la probabilité d'un événement combiné à l'ampleur des pertes et des gains qu'il entraîne (PRADIER, 2006). La notion d'incertitude est quant à elle privilégiée (notamment par les keynésiens) face à des événements pour lesquels il n'y a pas de fondements scientifiques permettant d'estimer la probabilité de survenance¹. Une incertitude peut donc devenir un risque dès lors que l'on dispose des outils statistiques et probabilistes suffisants.

Comme la notion de risque implique une approche par l'assurance, certains risques sociaux sont mieux pris en compte par la théorie économique que d'autres. On a par exemple l'archétype du risque en économie de la santé, où la maladie est un risque assurable, dont l'occurrence peut être probabilisée, et face auquel le comportement du consommateur de soin est étudié. Les risques qui ne sont jamais couverts par des mécanismes d'assurance privée, comme certains risques liés à l'emploi, la pauvreté et l'exclusion, sont moins étudiés sous cet angle. De façon générale, la plupart des risques considérés en économie politique sont les risques auxquels fait face l'entrepreneur. Relativement peu de travaux sortent du point de vue exclusif de celui-ci, alors que de nombreux

¹ Sur la discussion entre incertitude et risque (en particulier chez KNIGHT), voir PRADIER (2006).

risques sont subis par les travailleurs (PRADIER, 2006). Cette distinction des risques, en fonction des agents qui les prennent ou les subissent, suffit-elle pour définir les risques dits « sociaux » d'un point de vue économique ? Les risques sociaux touchent en effet les consommateurs (les offreurs de travail et leurs familles), mais ces risques pourraient potentiellement être pris en charge de façon privée, et il ne conviendrait plus, dans ce cas, de parler de risques « sociaux ». Il existe de nombreux arguments dans la théorie économique qui peuvent justifier une prise en charge mutualisée et publique (lutte contre la sélection adverse, réduction des coûts, des inégalités, rentabilité des investissements publics, etc.), mais des solutions privées peuvent être privilégiées si les critères d'arbitrage sont différents (typiquement pour les retraites ou la maladie). Le choix d'une gestion mutualisée et publique du risque, qui relève de d'une décision politique, reste donc central. Dans l'approche économique aussi, la notion de risque social n'est pas objectivée à partir des caractéristiques du risque car aucun risque n'est social en soi. Par conséquent, et pour reprendre les termes d'un juriste (DUPEYROUX (1998)), les risques sociaux sont des risques économiques par nature (ils ont des conséquences économiques sur les revenus et les dépenses des agents), et ne sont « sociaux » que dans la mesure où une garantie collective est aménagée.

L'acceptation que le risque social est une construction sociale paraît *a priori* comme consensuelle à travers les disciplines. Et pourtant, elle heurte le sens commun qui voudrait, certainement à juste titre, distinguer les risques entre eux et mettre à l'écart certains risques que l'on n'envisage pas comme des risques potentiellement sociaux. A notre sens, admettre que le risque est une construction sociale, n'empêche pas totalement de développer une approche positive.

3.1.2. Faut-il objectiver la notion de risque social ?

Cette volonté de distinguer les risques entre eux se traduit dans les travaux portant sur les nouveaux risques sociaux. En effet, ces « nouveaux » risques incluent en général des risques qui ont récemment été intégrés par la sécurité sociale (par exemple la dépendance qui a été reconnue comme un nouveau risque social par la législation allemande), mais aussi et surtout des risques qui sont mal ou non pris en charge par la protection sociale mais qui sont « appelés à l'être ». Y inclure cette seconde catégorie constitue à notre sens une acception trop extensive, voire impropre de la notion. En effet, si l'on reconnaît que le risque social est une construction sociale, est-il justifié d'appeler « sociaux » des risques qui ne le sont pas encore *de facto* ? De plus, l'inclusion d'une situation parmi les nouveaux risques sociaux nous paraît normative, puisque c'est la considérer comme insuffisamment prise en charge par l'Etat Providence, or la question du niveau désirable de la prise en charge est d'ordre normatif.

Ceci justifie à notre sens de développer une approche positive du risque social, avant de se placer sur le terrain normatif. En effet, une limite de l'acception du risque comme construction sociale, est de le rendre potentiellement infini, or il faut pouvoir quantifier et hiérarchiser les risques, pour maîtriser une « demande infinie ». Ce travail doit se faire sur des critères affichés, afin que les débats puissent se structurer sur des bases partagées, voire dépasser les oppositions profondes et idéologiques qui sont associées à l'utilisation de la notion de risque. Par exemple, en l'absence de critères affichés et applicables, sur quelle base refuser ou accepter de reconnaître le surendettement, les accidents de la route, la flexibilisation du marché du travail, les carrières atypiques, ou l'éviction précoce du marché du travail comme des nouveaux risques sociaux ? Sur quelle base prétendre que les nouveaux risques sociaux affectent en premier lieu les femmes, les personnes âgées, ou les jeunes, plutôt que les exclus et les immigrés ? Pour amorcer une approche positive, il convient avant tout de s'accorder sur des critères d'identification. Cette étape nous paraît constituer un préalable nécessaire à l'identification des nouveaux risques sociaux en dehors des débats normatifs parfois sous-jacents. Nous proposons une grille dont l'ambition est d'explicitier et de guider l'étape d'identification, tout en admettant ses limites nécessaires du fait que nous reconnaissons que le risque social est une construction sociale, et ne peut donc être objectivé *a priori*.

3.2. Vers une approche positive des risques sociaux

3.2.1. Le potentiel d'un risque à être social : Les dénominateurs communs

Nous nous sommes inspirés de l'analyse d'Inge KAUL (2006) qui a montré les insuffisances de définition habituelle des biens publics et proposé une approche positive et évolutive du concept. En effet, si les biens publics sont caractérisés par la non-rivalité et la non-excluabilité, il n'y a en réalité pas de lien automatique entre le statut privé ou public des biens et leurs propriétés intrinsèques. Elle montre comment certains biens, à l'instar de la terre, peuvent tomber dans le domaine privé ou public ou encore faire la navette entre les deux. Ceci l'amène à distinguer deux niveaux de définition des biens publics : 1/ le potentiel particulier de ces biens à être publics du fait de leur caractéristiques (non rivalité, non excluabilité, ou les deux), et 2/ le caractère public de ces biens s'ils sont *de facto* non exclusif, accessibles à tous les consommateurs ou les affectant tous.

On peut dans cette perspective assimiler les risques sociaux à des « maux sociaux », qui présentent des caractéristiques communes, mais qui ne sont pas « sociaux » en soi. Les risques sociaux sont sociaux du fait de leur prise en charge collective, partiellement ou intégralement publique, à travers l'assurance sociale au sens large. On peut ici aussi distinguer 1/ le potentiel des risques à

être sociaux, et 2/ le caractère véritablement social qui se révèle dans la prise en charge, et qui relève d'une construction sociale.

Sur le premier niveau de la définition, nous entendons le potentiel des risques à être sociaux comme les caractéristiques qui justifient une prise en charge collective. Ce sont les suivantes :

1/ Les conséquences matérielles de l'événement : Cet élément de définition permet d'insister sur le fait que le dénominateur commun des risques sociaux n'est pas à trouver dans leurs causes mais dans leurs effets. En effet, DUPEYROUX (1998) rappelle à juste titre qu'il serait erroné de considérer comme sociaux les « risques inhérents à la vie sociale » (par exemple : les risques de maladie et de vieillesse ne sont pas inhérents à la vie sociale). Ce qui rassemble ces risques se trouve au niveau de leurs effets : ils affectent la sécurité économique des individus, en limitant leurs capacités de gains ou en engendrant un accroissement exceptionnel de leurs dépenses. Dans cette mesure, la définition des nouveaux risques sociaux (*supra*) est insatisfaisante car elle met l'accent sur les causes de ces nouvelles situations. Or on peut en réalité considérer les causes comme secondaires puisqu'elles ne sont pas une caractéristique essentielle des risques sociaux. Par contre, elles influencent les choix politiques collectifs, mais ceci relève de l'aspect « construction sociale » du risque.

Les risques sociaux sont des risques qui ont des conséquences matérielles sur les individus. Ce sont donc par nature des risques économiques, qui affectent les ressources ou les dépenses de personnes physiques (les ménages, composés des travailleurs et de leurs familles). On peut les distinguer en deux catégories : les risques « physiques » qui réduisent la capacité de gain (ex : chômage, invalidité, vieillesse) et les risques économiques qui accroissent les dépenses (ex : logement, maladie) (DUPEYROUX, 1998). Ces conséquences matérielles doivent en tout état de cause pouvoir être exprimées en unités monétaires pour pouvoir être compensées en nature ou en espèces. De plus, ces conséquences matérielles peuvent être immédiates ou différées dans le temps par rapport à l'événement déclencheur (par exemple les droits à la retraite dépendent de l'ensemble de la carrière et de ses interruptions). Nous rappelons que la protection sociale a pour objectif de réparer les risques, et que la prévention relève d'autres politiques sociales. La compensation se fait donc *a posteriori*.

2/ Le caractère probabilisable du risque : Le risque est un événement assurable. Il l'est à partir du moment où l'on dispose des techniques nécessaires, et en premier lieu de la faculté de probabiliser son occurrence. En effet, il importe peu que le risque soit aléatoire, puisque des risques dont l'occurrence est quasi certaine peuvent être assurés. Le caractère probabilisable exclut de fait les événements catastrophiques (ou considérés comme tel en l'état actuel des

techniques disponibles). Ces risques non assurables en raison d'une probabilité d'occurrence inconnue ou trop faible ne justifient pas une prise en charge mutualisée de type assurantielle. C'est pourquoi leur prise en charge est financée par un impôt non affecté aux dépenses.

3/ La sélection adverse : Les individus ne sont pas égaux devant les risques sociaux, même s'ils sont tous susceptibles d'y être exposés. En effet, les risques ne sont pas répartis de façon aléatoire entre les individus et les groupes sociaux. Par conséquent, la sélection adverse est potentiellement élevée pour les risques sociaux. En d'autres termes, si l'assurance contre ces risques est libre, on peut s'attendre à un phénomène d'attraction des mauvais risques à l'assurance (étant entendus comme les individus pour lesquels la probabilité d'occurrence des risques est la plus élevée), alors que les bons risques devraient préférer recourir à l'auto assurance. L'intervention publique, en raison de son caractère obligatoire est une solution efficace et simple pour lutter contre la sélection adverse. Les assureurs privés doivent quant à eux développer des outils élaborés pour y faire face, comme par exemple des paniers de biens diversifiés avec des garanties spécifiques et plafonnées. La sélection adverse est un enjeu d'efficacité pour l'assurance qui couvre ces risques. La viabilité financière d'un système de prise en charge offrant des garanties de qualité avec des primes abordables nécessite que les bons risques soient eux aussi affiliés. Elle pose aussi une question de justice sociale, puisque les individus ayant le plus besoin de couverture sont les plus susceptibles d'être exclus de l'assurance. D'autant plus que les probabilités d'occurrence des risques et les caractéristiques sociodémographiques des individus sont liées. Les plus vulnérables cumulent de fait des probabilités de risques plus élevés, et une capacité de financement trop faible pour leur donner accès à une prise en charge d'un niveau jugé décent. L'assurance sociale, qui peut être un outil de redistribution verticale et/ou horizontale, est donc privilégiée à double titre. Les primes d'assurance ne sont par conséquent pas fixées en fonction de l'aversion pour le risque des individus, mais sont définies par des critères différents (niveau de revenu, situation familiale...).

4/ L'absence de faute juridique : Les risques sociaux ont pour point commun de ne pas reconnaître de faute juridique. La responsabilité civile de la personne ayant causé l'événement n'est pas engagée pour la réparation du dommage subi. Par conséquent, l'indemnisation n'est pas proportionnelle à la faute mais aux conséquences du dommage. Cette absence de faute juridique est fondamentale pour légitimer une action collective et une prise en charge mutualisée, garantie par l'Etat. Cependant, la prise en charge n'est pas pour autant entièrement publique, et peut ne l'être que partiellement (ex : retraites). Ce critère juridique est déterminant pour distinguer les risques sociaux de ceux qui ne le sont pas, mais il dépend du contexte social, politique et juridique. Le cas des accidents du

travail illustre que des risques privés (potentiellement sociaux) peuvent devenir des risques sociaux à partir du moment où cette absence de faute est reconnue juridiquement. Les risques qui entrent de ce fait dans le domaine de la protection sociale, ne sont pas pour autant systématiquement couverts par l'Etat, même s'il contrôle le système de prise en charge. Les frontières sont complexes entre la prise en charge mutualisée privée et collective, et elles peuvent se substituer l'une à l'autre ou coexister.

3.2.2. *Le caractère social du risque : un terrain normatif à expliciter*

Cette approche peut servir à déterminer, parmi les « nouveaux risques », lesquels sont potentiellement « sociaux », en admettant qu'ils ne pourront réellement être qualifiés comme tels que lorsque le dernier critère aura été rempli. Contrairement aux autres, ce critère est indéterminable *a priori*. La notion de responsabilité est centrale, et en fonction de ce que l'on reconnaît comme étant du ressort de la collectivité ou de celui des individus, le risque devient ou non un risque social. Cependant, on peut aussi envisager le processus inverse. L'idée de l'amélioration de l'information des individus, qui leur permet d'avoir une meilleure conscience des risques, peut aussi conduire à les rendre progressivement plus responsables. Les situations néfastes qui les atteignent ne sont alors plus le fait de processus sociaux plus larges, mais sont induites par des choix rationnels manqués. On peut dès lors imaginer que des risques sociaux aujourd'hui puissent ne plus l'être demain car la responsabilité de ces risques aura été attribuée aux individus.

De plus, chacun de ces critères n'est pas chiffrable et dépend d'une certaine conception de seuils acceptables ou souhaitables. Ainsi, à partir de quelle ampleur les conséquences matérielles sont considérées comme suffisamment importantes pour être prises en charge socialement, quel doit être le niveau de cette prise en charge, quelles sont les inégalités qui sont acceptées par la société et quelles sont celles contre lesquelles elle décide de lutter, etc., sont des questions normatives auxquelles les réponses varient en lieu et en temps. Elles dépendent du niveau de richesse des Etats et de l'idéologie dominante en matière de justice et d'équité. Les conséquences matérielles peuvent ne plus justifier une intervention collective si elles sont considérées comme inévitables dans un environnement risqué et perçues au contraire comme salutaires pour inciter à adopter des comportements vertueux.

Enfin, l'approche positive des risques sociaux ne se limite pas à l'identification des risques et la délimitation entre les nouveaux risques susceptibles d'être des risques sociaux et ceux relevant *a priori* d'autres formes de prise en charge. Cette délimitation doit s'accompagner de l'explicitation des critères de quantification et de hiérarchisation des risques (critères de justice sociale et de citoyenneté). Or le constat et les listes de nouveaux risques sociaux

sont en général dressés sans que ne soit explicité à quel titre on appelle à la prise en charge de certains risques plutôt que d'autres. A titre d'illustration, la priorité à accorder aux populations les plus vulnérables ne peut, d'un point de vue économique, faire l'impasse sur les migrants, à moins d'explicitier la conception de la citoyenneté qui le justifierait.

4. CONCLUSION

La notion de risque social est plus que jamais d'actualité comme l'illustre le développement des travaux sur les nouveaux risques sociaux et le *Social Risk Management*. Les débats qui l'entourent révèlent des enjeux sémantiques et idéologiques anciens, mais aussi une absence de conception commune de ce que recouvre cette notion. La difficulté de définition tient au fait que le risque social est une construction sociale. Cependant, la question de l'identification des nouveaux risques sociaux invite à développer une approche positive. La grille que nous proposons – nécessairement limitée du fait de l'impossibilité d'objectiver le risque social - porte sur les dénominateurs communs des risques sociaux. Ils portent sur les conséquences matérielles, le caractère probabilisable, la sélection adverse, et l'absence de faute juridique. L'explicitation des critères d'identification, de quantification, de hiérarchisation et de classification des risques, nous paraît constituer un préalable nécessaire aux analyses normatives traitant des formes d'intervention et du niveau de prise en charge de la protection sociale.

BIBLIOGRAPHIE

BECK U. (1986), *Risikogesellschaft*, Frankfurt a/M, Suhrkamp Verlag.

BLANCHET D. (1996), "La référence assurantielle en matière de protection sociale: Apports et limites", *Economie et Statistique*, n°291-292, pp.33-45.

BONOLI G. (2006), "New Social Risks and the Politics of Postindustrial Social Policies", *The Politics of Post-industrial Welfare State: Adapting post-war policies to new social risks*, Routledge.

CASTEL R. (2003), *L'insécurité sociale: Qu'est ce qu'être protégé ?* La république des idées, Seuil.

CONCIALDI P. (1999), "Pour une économie politique de la protection sociale", *Revue de l'IREs*, n°30, vol.2, pp.1-39.

DUPEYROUX J-J. (1998), *Droit de la sécurité sociale*, Paris, Dalloz (13^e éd.).

EWALD F. (1986), *L'Etat Providence*, Grasset.

- ESPING-ANDERSEN G., GALLIE D., HEMERIJCK A., MYLES J. (2001), *A New Welfare Architecture for Europe?* Rapport à la présidence belge de l'Union Européenne.
- FERRERA M., RHODES M. (2000), "Building a Sustainable Welfare State: Reconciling Social Justice and Growth in the Advanced Economies", *Recasting European Welfare States*, London, Frank Cass.
- FOUCAULT M. (1977), *Sécurité, Territoire, Population*, Cours au Collège de France.
- GIDDENS A. (1998), *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Polity Press & Blackwell publishers.
- HERRERA C.M. (2009), *Les droits sociaux*, QSJ, PUF.
- HOLZMANN R., JORGENSEN S. (2000), "Gestion du risque social: cadre théorique de la protection sociale", *Document de travail sur la protection sociale* n°0006, 21314, Banque Mondiale.
- KAUL I. (2006), "Une analyse positive des biens publics", *L'avancée des biens publics*, pp.23-54, Paris, Bibliothèque Albin Michel Economie.
- KESSLER D. (1999), "Social Security and Private Insurance: The Great Change", *The Geneva Papers on Risk and Insurance*, vol.24, n°4, pp.439-447.
- KESSLER F. (2000), *Droit de la protection sociale*, Dalloz, Paris.
- PALIER B. (2002), *Gouverner la Sécurité Sociale*, PUF.
- PRADIER P.-C. (2006), *La notion de risque en économie*, Repères, La découverte, Paris.
- PERETTI-WATEL P. (2000), *Sociologie du risque*, Armand Colin.
- RAMAUX C. (2007), "Quelle théorie pour l'Etat Social ? Apports et limites de la référence assurantielle", *Revue française des affaires sociales*, n°1, pp. 13-34.
- ROSANVALLON P. (1995), *La nouvelle question sociale : Repenser l'Etat Providence*, Paris, Seuil.
- SCHMID G. (2006), "Social Risk Management through Transitional Labour Markets", *Socio-Economic Review*, vol.1, pp.1-33.
- TAYLOR-GOOPY P. (ed.) (2004), *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*, Oxford University Press.
- TAYLOR-GOOPY P., ZINN J. (2006), *Risk in Social Science*, Oxford University Press.

This document was created with Win2PDF available at <http://www.daneprairie.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.